

Канатов А.К., Симоненко С.С.
**К вопросу совершенствования
антикоррупционного
законодательства**

Данная статья посвящена вопросам совершенствования антикоррупционного законодательства через призму обязательного проведения независимой антикоррупционной экспертизы законопроектов и подзаконных актов. В статье авторы излагают обоснованные выводы о необходимости учета мнения экспертов при принятии закона и отслеживания реализации антикоррупционных предложений экспертных групп, высказанных на стадии подготовки проектов нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, антикоррупционная экспертиза, проект нормативно-правовых актов, антикоррупционная стратегия.

Kanatov A.K., Simonenko S.S.
**To the issue of the perfection of
anti-corruption legislation**

This article focuses on the improvement of anti-corruption legislation in the light of the leading mandatory independent anti-corruption expertise of draft laws and regulations. In this paper the authors present a valid conclusion about the need to consider the opinions of experts in making the law and monitor the implementation of anti-corruption expert groups proposals made during the preparation of draft legal acts.

Key words: anti-corruption legislation, anti-corruption expertise, draft legal acts, anti-corruption strategy.

Қанатов А.Қ., Симоненко С.С.
**Сыбайлыс жемқорлыққа қарсы
заңнамаларды жетілдіру
хақында**

Мақала заң жобаларына және басқа да нормативтік-құқықтық актілерге сыбайлас жемқорлыққа қарсы тәуелсіз сараптама жүргізу міндеттілігі тұрғысынан сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнамаларды жетілдіру мәселелеріне арналады. Авторлар түрлі заңдарды қабылдау кезінде сарапшылардың пікірлерін ескеру және нормативтік-құқықтық актілердің жобаларын дайындау сатыларында жасалған сарапшы топтарының сыбайлас жемқорлық құбылыстарына қарсы ұсыныстарының жүзеге асырылуын қадағалау қажеттілігі жөнінде орынды тұжырымдар жасайды.

Түйін сөздер: антикоррупциялық заңнама, антикоррупциялық сараптама, нормативтік-құқықтық актісінің жобасы, антикоррупциялық стратегия.

К ВОПРОСУ СОВЕР- ШЕНСТВОВАНИЯ АН- ТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Антикоррупционная политика предполагает разработку и осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества по минимизации причин и условий, порождающих коррупцию в разных сферах жизни и побуждающих государственного служащего к совершению коррупционных действий. Однако следует учитывать, что предлагаемые основные направления не могут считаться исчерпывающими. Они должны корректироваться не только по мере осуществления отдельных мероприятий, но и с учетом результатов глубокого анализа явления коррупции, ее причин, мотивации коррупционного поведения, более серьезной и объективной оценки прямых и косвенных экономических и других потерь (подчеркнуто автором). Антикоррупционные меры, по мнению населения, зачастую воспринимаются как бессистемная, поверхностная работа с низким результатом. Сложилось мнение, что борьба с коррупцией – это задача государства. Подобное отношение, укоренившиеся в обществе недоверие и стереотипы значительно ослабляют противодействие коррупции.

В условиях реализации масштабных задач Стратегии «Казахстан – 2050» и цели вхождения Казахстана в 30-ку самых развитых стран мира предпринимаются действия по качественному повышению эффективности противодействия коррупции в стране.

В рамках указанного, постановления Политического совета партии «Нұр Отан» от 11 ноября 2014 года № 001 была утверждена Программа противодействия коррупции партии «Нұр Отан» на 2015-2025 годы. В новой Программе особый акцент делается на формирование в обществе культуры неприятия коррупции и ее проявлений, также на сотрудничество с различными целевыми группами, с гражданским сектором, бизнес-сообществом, так как возникает необходимость сформировать качественно новый характер взаимоотношений государства, граждан и бизнеса как равных и ответственных партнеров.

Предшествовало принятию такого постановления выступление Лидера партии Н.А. Назарбаева на XV Съезде «Нұр Отан» о том, что «принципиальный вопрос политического лидерства – наша непримиримая антикоррупционная стратегия», которая полностью отражает современные ожидания общества.

Необходимо отметить, что Президент Республики Казахстан дал поручение законодательному органу страны принять до конца 2014 года, на основе данной Программы, антикоррупционную стратегию.

Одним из ключевых направлений реализации такой стратегии выступает серьезное совершенствование антикоррупционного законодательства. Магистральными векторами будут выступать: 1. Принятие нового закона, направленного на противодействие коррупции, в котором ее предупреждение будет приоритетным. Действующий Закон РК «О борьбе с коррупцией» 1998 года во многом не отвечает реалиям времени, концептуально устарел и не соответствует современным социально-правовым требованиям. Новый закон позволит повысить эффективность противодействия коррупции на всех ее уровнях, сократить условия, способствующие ее возникновению и распространению, а также сформировать в обществе «нулевую» терпимость к ней. 2. Вступление Казахстана в авторитетные международные организации и присоединение к общепризнанным международным конвенциям в сфере противодействия коррупции. Важной профилактической мерой противодействия коррупции является проведение независимой научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (подчеркнуто автором). Все это позволит казахстанским законам соответствовать международным стандартам, а также даст возможность применения лучшей мировой антикоррупционной практики, в целом способствуя повышению инвестиционной привлекательности нашей страны.

Естественным «законодательным» результатом стала Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986. Это новый программный документ государства, определяющий стратегию противодействия коррупции.

При этом определённые Стратегией базовые направления не являются раз и навсегда абсолютным. Указанные там направления будут перманентно корректироваться по мере выполнения отдельных мероприятий и с учетом результатов глубокого анализа явления коррупции, ее причин, мотивации коррупционного поведения, серьезной и объективной оценки состояния дел в сфере борьбы с коррупцией.

В настоящее время некоторыми общественными деятелями, учёными-юристами формируется (лоббируется) общественное мнение об

ошибочности подписания 29 сентября 2014 года Главой государства Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления». Данный законопроект предусматривает расширение полномочий министерств, разграничение функций между центральными государственными органами, а также передачу полномочий от центральных госорганов местным исполнительным органам, что является вполне обоснованным и направлено на исполнение Указа Президента Республики Казахстан «О мерах по разграничению полномочий между уровнями государственного управления Республики Казахстан».

Вместе с тем, данные «изменения и дополнения» в достаточной и необходимой степени гармонизируют действующее законодательство Республики. При этом нельзя забывать, что в Послании Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» – новый политический курс состоявшегося государства» концептуально закреплено: «С учетом моего видения Стратегии развития Казахстана до 2050 года произвести «перезагрузку» Стратегических документов, по которым работает и живет страна».

Следовательно, то, что было актуально и необходимо с позиции правотворчества в 2008 году, с учетом быстроизменяющейся экономической и, соответственно, правовой политики, необходимо, но не так актуально в году 2014. Экономическая политика корректирует политику правовую. Порождает новые правотворческие инициативы.

С правотворческим процессом тесно связан законотворческий процесс (последний является ядром первого), в результате чего нормы права формализуются в системе законодательства. Одним из значимых элементов правотворческого (законотворческого) процесса является экспертиза правовых актов и проектов правовых актов, которая призвана выверить, сбалансировать правовой акт или проект правового акта с точки зрения интересов различных социальных групп и научных знаний. Известно, что экспертиза (от лат. *expertus* – опытный, сведущий) – это специальная форма анализа данных, проводимая по установленной форме и соответствующая выработанным требованиям.

Экспертиза правовых актов, с одной стороны, является элементом (обязательной состав-

ляющей) правотворческого процесса, с другой стороны, экспертиза правовых актов и проектов правовых актов является превентивным способом устранения негативных факторов (неэффективных элементов) различного характера в правовых актах и проектах правовых актов.

Полезно ли экспертное мнение (заключение)? Полезно, если оно результативно. Результативность же экспертизы зависит: во-первых, от генеральной линии государства и его уполномоченных органов в отстаивании законодательных (правовых, антикоррупционных, криминологических) стандартов нормотворчества; во-вторых, от конкретного эксперта, в его соучастии ЗУНами в процессе нормотворчества. Не каждый эксперт на это способен; в-третьих, участие гражданского общества в реализации нормотворчества (в частности, в связи с этим инициирован и будет рассмотрен законопроект «Об общественном контроле»).

Ощутимы ли недостатки нормотворчества? Несомненно. И в первую очередь из-за недостаточной (квалификации) компетентности субъектов «своего же» нормотворчества – чиновничьего нормотворчества. Не поголовно, конечно.

Соответственно альтернативы независимой экспертизе нет. Экспертиза проектов законов и подзаконных актов так же необходима на этом уровне, как и экспертное мнение Конституционного совета Республики Казахстан на своём уровне.

Нужна ли обратная (имманентная) связь экспертного сообщества (консолидированного мнения) с разработчиками проектов НПА? Однозначно. И не просто нужна, эта связь должна быть доведена до автоматизма, то есть, проверяема через СМИ. Отзывы организаторов экспертиз должны быть строго персонифицированы. Отсюда возникает другой вопрос – про качество экспертизы.

Для совершенствования (законотворчества) процедуры дачи экспертного заключения доктор юридических наук, профессор Н.М. Абдиров предлагает следующее: «Должен существовать персональный реестр экспертов. Соответственно, Парламент будет получать законопроект с приложенным к нему заключением, подписанным конкретным экспертом, который и будет на всех этапах прохождения законопроекта, да и после вступления этого закона в силу, нести ответственность за его качество. Сегодня пока никто конкретно такой ответственности, по сути, ни материальной, ни даже моральной не не-

сет. Думаю, что «поставленные на кон» деловая репутация и личный авторитет эксперта станут эффективным средством дальнейшего повышения качества наших законов».

На наш взгляд, всё логично. Вместе с тем отказываться от независимых экспертных услуг юридических лиц нет смысла по сложным проектам Кодексов (Законов), где основным координатором полноценно выступает Институт законодательства Республики Казахстан.

В свое время, в целях повышения эффективности нормотворческой деятельности и усиления роли правовой науки в обеспечении социально-экономического и общественно-политического развития республики, постановлением Правительства Республики Казахстан от 22 января 2010 года №22 Институту законодательства Республики Казахстан был придан статус государственного учреждения.

Что касается усиления научно-правовой роли именно рекомендательного стержня (научной, антикоррупционной, криминологической) экспертизы, тут надо сказать следующее:

Очень часто разработчики проектов НПА, как Фемида (с повязкой на глазах, а чаще с закрытыми глазами), принимают решения: учитывать либо не учитывать экспертные замечания. Соответственно встаёт вопрос – нужны ли вообще рекомендации экспертов?!

Нередко разработчики проектов НПА злоупотребляют «рекомендательной силой» экспертизы.

В связи с этим предлагаем уполномоченному органу (Департаменты юстиции на местах, Прокуратуры на местах, Антикоррупционной службе) раз в квартал проверять «результативность» рекомендаций экспертных заключений по Типовой Таблице (особенно в реализации мер антикоррупционной политики).

В свое время видный общественный деятель Казахстана О.О. Сулейменов на вопрос журналиста «По прошествии стольких лет изменили ли вы своим принципам?» ответил так: «Не изменил, но видоизменил».

Таким образом, новеллы законодательства, отражённые в Указе Президента Республики Казахстан «О мерах по разграничению полномочий между уровнями государственного управления Республики Казахстан» №898 от 25 августа 2014 года, целиком соответствуют настоящему времени, и необходимо просто и эффективно реализовать их в «видоизменяющуюся» жизнь, а не пытаться цепляться за ненужные архаизмы прошлого.

Литература

1 Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года № 986.

2 Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» – новый политический курс состоявшегося государства».

References

1 Antikorrupcionnaja strategija Respubliki Kazahstan na 2015-2025 gody, utverzhennaja Ukazom Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 26 dekabrya 2014 goda № 986.

2 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan – Lidera nacii Nursultana Nazarbaeva narodu Kazahstana «Strategija «Kazahstan-2050» – novyj politicheskij kurs sostojavshegosja gosudarstva».